

**TINJAUAN *FIQH SIYĀSAH* TERHADAP FUNGSI DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DALAM MEKANISME *CHECKS AND
BALANCES* PASCAAMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

SKRIPSI

Oleh:

**Vivi Puspita Savitri
NIM. C95215066**



**Universitas Islam Negeri Sunan Ampel
Fakultas Syariah dan Hukum
Jurusan Hukum Publik Islam
Program Studi Hukum Tata Negara
Surabaya
2019**

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Vivi Puspita Savitri
NIM : C95215066
Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam/Hukum
Tata Negara
Judul Skripsi : Tinjauan *Fiqh Siyasah* terhadap Fungsi Dewan
Perwakilan Rakyat dalam Mekanisme *Checks
and Balances* Pascaamandemen Undang-Undang
Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya
saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 25 Maret 2019

Saya yang menyatakan,




Puspita Savitri
NIM. C95215066

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Vivi Puspita Savitri NIM. C95215066 ini telah diperiksa dan disetujui untuk dimunaqasahkan.

Surabaya, 29 Maret 2019

Pembimbing,



Arif Wijaya, S.H., M.Hum.
NIP. 197107192005011003

PENGESAHAN

Skripsi ditulis oleh Vivi Puspita Savitri NIM. C95215066 ini telah dipertahankan didepan sidang Majelis Munaqosah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel pada hari Rabu 15 Mei 2019 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Syari'ah dan Hukum.

Majelis Munaqosah Skripsi

Penguji I



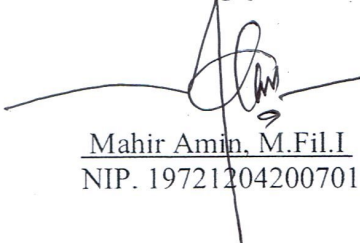
Arif Wijaya, S.H., M.Hum.
NIP. 197107192005011003

Penguji II



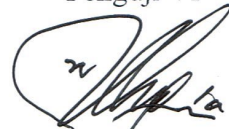
Prof. Dr. Titik Triwulan Tutik, S.H., M.H.
NIP. 196803292000032001

Penguji III



Mahir Amin, M.Fil.I
NIP. 197212042007011027

Penguji VI



Zakiyatul Ulya, M.HI
NIP. 199007122015032008

Surabaya, 22 Mei 2019

Mengesahkan,

Fakultas Syari'ah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel



Dr. H. Masruhan, M.Ag.
NIP. 195904041988031003



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA
PERPUSTAKAAN

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax. 031-8413300 E-mail: perpus@uinsby.ac.id

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Vivi Puspita Savitri
NIM : C95215066
Fakultas/Jurusan : Syariah dan Hukum/Hukum Tata Negara
E-mail : vivipuspita007@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah:

☒ Skripsi ☐ Tesis ☐ Disertasi ☐ Lain-lain(.....)

Yang berjudul:

**TINJAUAN *FIQH SIYASAH* TERHADAP FUNGSI DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DALAM MEKANISME *CHECKS AND BALANCES* PASCAAMANDEMEN
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945**

Beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikan dan menampilkan/mempublikasikan di internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan/atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 22 Juni 2019

Penulis


Vivi Puspita Savitri

DAFTAR ISI

Halaman	
SAMPUL DALAM	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PENGESAHAN	iv
ABSTRAK	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TRANSLITERASI	x
BAB I: PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Identifikasi dan Batasan Masalah	11
C. Rumusan Masalah	12
D. Kajian Pustaka	12
E. Tujuan Penelitian	17
F. Kegunaan Hasil Penelitian	17
G. Definisi Operasional	18
H. Metode Penelitian	21
I. Sistematika Pembahasan	25
BAB II: TINJAUAN UMUM TENTANG KEDUDUKAN DAN FUNGSI <i>AHL AL-ḤALL WA AL-‘AQD</i> DALAM <i>FIQH SIYĀSAH</i>	28
A. Definisi <i>Fiqh Siyāsah</i>	28
B. Kedudukan <i>Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd</i>	32
C. Fungsi <i>Ahl al-Ḥall wa al-‘Aqd</i>	37
BAB III: KEDUDUKAN DAN FUNGSI DPR PRAAMANDEMEN DAN PASCAAMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai negara berdemokrasi konstitusional terdiri dari tiga cabang kekuasaan yakni, kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif dengan berdasarkan pada mekanisme *checks and balances* guna mewujudkan kekuasaan yang dibatasi konstitusi dan berimbang dalam setiap pelaksanaannya.

Salah satu gagasan perubahan yang ketika itu ditawarkan adalah usulan mengenai mekanisme *checks and balances* dalam sistem politik serta ketatanegaraan. Usulan ini penting artinya karena selama kedua era orde, yakni Orde Lama dan Orde Baru sebelumnya tidak ada suatu mekanisme *checks and balances*. Seperti halnya pada pembuatan undang-undang misalnya, seluhnya didominasi oleh eksekutif, baik proses inisiatifnya maupun pengesahannya. Selama era orde baru, tidak pernah ada rancangan undang-undang datang dari inisiatif DPR. Bahkan rancangan undang-undang yang semula berasal dari Presiden juga pernah ditolak untuk disahkan oleh Presiden sendiri setelah disetujui oleh DPR melalui pembahasan bersama pemerintah selama tidak kurang dari delapan bulan. Lembaga eksekutif yang mendominasi dalam membuat, melaksanakan maupun memberikan tafsir pada undang-undang, sehingga menjadi kuat didalam sistem politik yang

executive heavy dikarenakan tidak adanya suatu lembaga pembatal undang-undang.¹

Pascaamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terjadi perubahan yang menganut doktrin pada pemisahan kekuasaan. Dasar pemikiran yang melatar-belakangi dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 antara lain sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 membentuk struktur ketatanegaraan pada kekuasaan tertinggi oleh MPR sebagai pelaksana kedaulatan rakyat sepenuhnya. Hal ini menyebabkan ketidak-adanya saling mengawasi serta saling mengimbangi (*checks and balances*) pada beberapa institusi ketatanegaraan;
2. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memberi kekuasaan besar kepada kekuasaan eksekutif (Presiden). Sistem yang dianut oleh Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945 adalah bentuk dominasi eksekutif (*executive heavy*) bahwa, Presiden mendominasi kekuasaan. Presiden menjalankan pemerintahan (*chief executive*) dengan memiliki *hak prerogatif* (sebagaimana memberi grasi, amnesti, abolisi serta rehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk undang-undang. Hal itu tertulis jelas dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar tahun 1945 sebelum amandemen yang berbunyi Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi dibawah MPR. Kedua cabang kekuasaan negara yang harusnya dipisah serta

¹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013), 67-68.

dijalankan pula oleh lembaga negara yang berbeda namun, berada pada Presiden yang menyebabkan tidak bekerjanya prinsip saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) dan berpotensi mendorong lahirnya kekuasaan yang otoriter;

3. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terdapat beberapa pasal yang luwes dan mampu menimbulkan perbedaan tafsiran (multitafsir);
4. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terlalu banyak memberikan kewenangan kepada kekuasaan Presiden dalam pengaturan pada berbagai hal penting dengan adanya undang-undang. Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menetapkan bahwa Presiden turut memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden. Maka, menyebabkan pengaturan mengenai MPR, DPR, BPK maupun MA, Hak Asasi Manusia serta pemerintah daerah disusun oleh Presiden ketika mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR;
5. Rumusan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 mengenai semangat penyelenggara negara belum mencukupi dalam ketentuan konstitusi yang mencantumkan aturan dasar mengenai supremasi hukum, kehidupan yang demokratis, penghormatan hak asasi manusia, pemberdayaan rakyat hingga otonomi daerah. Hal itu membuka kesempatan bagi perkembangan praktik penyelenggara negara yang bertentangan dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945

antara lain tidak adanya saling *checks and balances* antar lembaga negara serta kekuasaan terpusat kepada Presiden.²

Perubahan tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan lembaga yang demokratis, efektif dan akuntabel. Demokrasi Indonesia dikenal dengan demokrasi konstitusional yaitu pemerintahan yang kekuasaan politik dan kekuasaan pemerintah dibatasi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemisahan kekuasaan sebagaimana konstitusi Indonesia adalah implementasi konsep negara hukum demokratis berprinsip *checks and balances* yaitu adanya perimbangan kekuasaan di antara cabang kekuasaan yakni masing-masing kekuasaan dapat diawasi oleh kekuasaan lainnya atau saling mengawasi dan mengimbangi, sebagaimana lazim terjadi pada sistem pemerintahan otoriter dalam praktik penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dan penyalahgunaan wewenang.

DPR sebagai lembaga legislatif dalam menjalankan tugas dan kewenangannya memiliki tiga fungsi dalam pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa,³

“(1) Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat. (3) Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas. (4) Ketentuan lebih lanjut tentang hak Dewan Perwakilan Rakyat dan hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat diatur dalam undang-undang.”

² MPR RI, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Dan Ketetapan MPR RI* (Jakarta: Sekretaris Jendral MPR RI, 2018), 9-12.

³ Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Fungsi legislasi DPR sebagai perwujudan selaku lembaga pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, meskipun begitu Presiden tetap mempunyai hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Tetapi khusus mengenai rancangan undang-undang terkait anggaran pendapatan serta belanja negara, hanya Presidenlah yang mempunyai kekuasaan untuk melakukan pengajuan rancangannya.⁴ Hal ini bertumpu pada mekanisme *checks and balances* sebagai pemberian kewenangan yang sama dan berimbang kepada DPR dan Presiden.

Selain itu, beberapa hak mutlak (prerogatif) Presiden yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, setelah perubahan telah terjadi sedikit pengurangan yang dilihat dari adanya

[illegible]

keterlibatan DPR, baik harus mendapatkan persetujuan DPR atau sekedar meminta pertimbangan saja.⁵

Terkait dengan fungsi DPR selanjutnya adalah sebagaimana dalam ketentuan pasal 20A ayat (1) menegaskan salah satu fungsi DPR adalah fungsi anggaran yang menurut pasal 23 ayat (2) peran DPR adalah melakukan pembahasan terhadap rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang telah Presiden ajukan. Dari rumusan pasal-pasal tersebut juga diperoleh tiga hal pokok, yaitu Presiden merupakan satu-satunya pihak yang berwenang mengajukan rancangan APBN, DPR merupakan lembaga parlemen yang membahas rancangan APBN tersebut dengan pertimbangan DPD, rancangan APBN tidak boleh tanpa persetujuan DPR. Apabila DPR tidak menyetujui, maka pemerintah menjalankan APBN tahun lalu. Mekanisme tersebut menempatkan DPR pada posisi yang kuat dalam pembahasan rancangan APBN.⁶

Melihat konteks fungsi anggaran atau hak budget, Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa fungsi anggaran masuk kedalam fungsi legislasi dan fungsi pengawasan, karena fungsi anggaran sendiri selalu dituangkan kedalam bentuk undang-undang dan pelaksanaannya haruslah mendapatkan pengawasan oleh lembaga parlemen pula.⁷

Hakikatnya fungsi utama parlemen adalah fungsi pengawasan dan fungsi legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan kedua fungsi

⁵ Ibid.

⁶ Mei Susanto, *Hak Budget Parlemen di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2013), 4.

⁷ Ibid., 13.

[illegible]

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ ۚ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

Berdasarkan rumusan masalah ini maka penulis melakukan analisis dengan judul “Tinjauan *Fiqh Siyāsah* terhadap Fungsi DPR dalam

[illegible]

Atas pemaparan terhadap latar belakang masalah penelitian diatas, maka untuk dapat menjawab permasalahan-permasalahan yang berkenaan dengan tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap fungsi DPR dalam mekanisme *checks and balances* pascaamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu diadakan kajian secara akademis. Penulis akan membatasi permasalahan dengan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

- [illegible]

- ### C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana fungsi DPR dalam mekanisme *checks and balances* pascaamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?
2. Bagaimana tinjauan *fiqh siyāsah* terhadap fungsi DPR dalam mekanisme *checks and balances* pascaamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?

Kajian pustaka adalah deskripsi ringkas tentang kajian atau penelitian yang sudah pernah dilakukan diseputar masalah yang akan diteliti sehingga terlihat jelas bahwa kajian yang akan dilakukan ini tidak merupakan

- ¹² Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Hukum, *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi* (Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2018), 8.

[illegible]

3. “Prinsip *Checks and Balances* dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia (Studi terhadap Usulan Perubahan kelima UUD NRI tahun 1945)”. Jurnal oleh Syofyan Hadi, Fakultas Hukum Universitas Tujuh Belas Agustus Surabaya. Penelitian ini membahas struktur dan kewenangan lembaga perwakilan rakyat secara keseluruhan yakni, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Namun apabila ditinjau pada fungsi yang setara maka lembaga perwakilan rakyat terdiri dari dua kamar (bicameral), yakni DPR dan DPD. Disamping itu juga menjelaskan terkait usulan perubahan kelima Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pada struktur dan kewenangan lembaga perwakilan rakyat. Dalam pendapatnya dari usulan perubahan tersebut diwujudkan dengan mereposisi kedudukan dan kewenangan DPD,

[illegible]

Berdasarkan beberapa penelitian sebelumnya yang dipaparkan diatas, bahwa adanya perubahan tugas dan kewenangan dalam setiap lembaga negara, tidak hanya lembaga legislati saja, sehingga untuk mewujudkan *checks and balances*, maka fungsi DPR dipertegas kembali untuk menghindari intervensi kekuasaan eksekutif.

Akan tetapi, pembahasan yang membedakan dengan penelitian-penelitian lain yaitu bahwa penelitian ini mengarah pada bagaimana analisis ketiga fungsi DPR dalam mekanisme *checks and balances* serta meninjau menggunakan *fiqh siyāsah*.

[illegible]

Tujuan penelitian memuat rumusan tentang tujuan yang akan dicapai peneliti melalui penelitian yang dilakukannya. Rumusan tujuan penelitian harus bertolak dan relevan dengan masalah penelitian yang telah diuraikan.¹⁸

F. Kegunaan Hasil Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan beberapa kegunaan baik ditinjau dari aspek teoritis maupun praktisnya.

- ## 1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis, penelitian dengan judul Tinjauan *Fiqh Siyāsah* terhadap Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dalam Mekanisme *Checks and Balances* Pascaamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mampu memperluas wawasan peneliti dan pembaca pada umumnya dan memberikan manfaat untuk pengembangan

¹⁸ Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Hukum, *Petunjuk Teknis...*, 8.

Pendapat Miriam Budiarmo bahwa ajaran mengenai *checks and balances system* ialah sistem pengawasan dan keseimbangan diantara beberapa lembaga-lembaga negara yang mengandaikan adanya suatu kesetaraan serta saling mengawasi masing-masing lembaga, sehingga tidak akan ada lembaga yang lebih powerful dari yang lain.²² Maka dari itu, mekanisme *checks and balances* dalam penelitian ini adalah memperhatikan hubungan DPR dengan lembaga negara lain dalam menjalankan kewenangan masing-masing sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

Dalam pemaknaan “pascaamandemen”, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mengartikan “telah” adalah sudah (untuk menyatakan perbuatan, keadaan dan sebagainya, yang sempurna, lampau atau selesai). “Pasca” adalah sesudah. Sedangkan “amandemen” diartikan hal (keadaan) berubah, peralihan, pertukaran. Sehingga bisa ditarik

[illegible]

2. Sumber Data, sumber data berisi tentang uraian darimana data diperoleh berdasarkan karakteristik dan klasifikasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini.²⁵ Sumber data dibagi menjadi dua, yaitu:
- a. Sumber data primer, yaitu berupa bahan-bahan data yang mengikat dan bersifat resmi serta terdiri dari berbagai ketentuan pengaturan perundang-undangan, meliputi:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - 3) Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib.
 - b. Sumber data sekunder, sumber yang mencantumkan beberapa literatur maupun buku-buku ilmu hukum yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini sehingga dapat diperoleh informasi untuk menunjang sumber data primer, meliputi:

[illegible]

- Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara*
(Jakarta: Kencana, 2009);
- 5) Mei Susanto, *Hak Budget Parlemen di Indonesia* (Jakarta: Grafika Offset, 2013);
- 6) Imam Amrusi Jailani, et al., *Hukum Tata Negara Islam*
Perkuliahan S-1 Jurusan Siyasa Jinayah Fakultas Syariah
Sunan Ampel Surabaya (Surabaya: IAIN Sunan

- ### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data menguraikan metode-metode yang digunakan untuk mengumpulkan data. Penulis menggunakan teknik dokumentasi yang merupakan suatu teknik pengumpulan data dengan melakukan telaah dokumen, arsip hingga beberapa referensi lain yang relevan. Selain itu, juga digunakan teknik *library research* yaitu merupakan suatu pengumpulan data yang dilakukan dengan membaca, merangkum, menelaah maupun mencatat secara kepustakaan berbagai hal yang berkaitan dengan penelitian ini. Suatu bentuk kajian informasi dalam bentuk tulisan menyangkut hukum dari bermacam sumber

Bab II Landasan Teori, memuat beberapa landasan teori terkait penelitian yang dirumuskan. Dalam hal ini, akan dijelaskan berdasarkan definisi *fiqh siyāsah* serta kedudukan dan fungsi *ahl al-hall wa al-‘aqd*.

Bab IV, Analisis Data terhadap fungsi DPR dalam mekanisme *checks and balances* pada pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan meninjau *fiqih siyasah dusturiyah*.

TINJAUAN UMUM TENTANG KEDUDUKAN DAN FUNGSI *AHL AL- HALL WA AL-‘AQD* DALAM *FIQH SIYĀSAH*

Pengertian Hukum Tata Negara Islam atau *fiqh siyāsah* masing-masing dijelaskan dari segi bahasa dan istilah. Secara etimologis, *fiqh* adalah keterangan tentang pengertian atau paham dari maksud ucapan si pembicara atau pemahaman yang mendalam terhadap maksud-maksud perkataan dan perbuatan.¹ Sedangkan menurut ulama-ulama syara secara terminologis, *fiqh* adalah pengetahuan tentang hukum-hukum yang sesuai dengan syara mengenai amal perbuatan yang diperoleh dari dalil-dalilnya yang *tafshil* (terinci, yakni dalil-dalil atau hukum-hukum khusus yang diambil dari dasar-dasarnya, al-Qur'an dan sunnah).²

⁴Rapulu Samuddin, *Fiqih Demokrasi: Menguk Kekeliruan Pandangan Haramnya Umat Terlibat Pemilu dan Politik* (Jakarta: GOZIAN Press, 2013), 46.

Definisi *fiqh siyāsah* atau *siyāsah shar'īyah* menurut Abdul Wahab Khallaf adalah pengelolaan masalah umum bagi negara bernuansa Islam yang menjamin terealisasinya kemaslahatan dan terhindar dari kemudharatan dengan tidak melanggar ketentuan syariat dan prinsip-prinsip syariat yang umum meskipun tidak sesuai dengan pendapat-pendapat para imam mujtahid. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pengertian Hukum Tata Negara Islam atau *fiqh siyāsah* atau *siyāsah shar'īyah* adalah ilmu untuk mempelajari hal ihwal beserta ruang lingkup pengaturan urusan umat dan negara dengan berbagai bentuk hukum, peraturan hingga kebijakan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan yang selaras dengan dasar-dasar ajaran dan syariat untuk mewujudkan kemaslahatan umat.⁶

Berkenaan dengan luasnya ruang lingkup *fiqh siyāsah*, maka dalam tahap perkembangan dewasa ini dikenal adanya beberapa lingkupan diantaranya *fiqh dustūrīyah*, *fiqh mālīyah*, *fiqh daulīyah* dan *fiqh ḥarbīyah*.⁷ Sedangkan Al-Mawardi dalam kitabnya *al-Ahkām al-Sulṭānīyah* membahas bidang *fiqh siyāsah* yang terdiri dari:

⁶ Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara...*, 6.

⁷Ibid., 7.

Selain bagian tersebut dari *siyāsah dustūrīyah* juga dibagi menjadi empat bidang, diantaranya:¹⁰

1. Bidang *siyāsah tashrī'īyah* yang memuat persoalan *ahl al-ḥall wa al-'aqd* sebagai perwakilan rakyat. Hubungan antara muslim dan non-muslim didalam suatu negara, seperti halnya undang-undang dasar, peraturan perundang-undangan, peraturan pelaksanaan, peraturan daerah dan lain sebagainya;
2. Bidang *siyāsah tanfīdhīyah* yang memuat persoalan *imamah, bai'ah, wizārah, walī al-ahdi* dan lainnya;

⁸J. Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyasah Ajaran, Sejarah dan Pemikiran* (Yogyakarta:Penerbit Ombak, 2014), 43.

⁹ Ibid., 40.

¹⁰ Djazuli, *Fiqh Siyasah* (Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2007), 48.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۖ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

[digilib.uinsby.ac.id](#)

Sebagaimana pendapat al-Nawawi dalam Al-Minhaj, *ahl al-ḥall wa al-‘aqd* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan umat.¹⁷ An-Naisaburi mengatakan bahwa *ahl al-ḥall wa al-‘aqd* adalah orang-orang yang terhormat dan berfikiran luas. Al-Nawawi mengidentikkannya sebagai para pemimpin dari tokoh masyarakat.¹⁸

Sedangkan Ibnu Taimiyah menyebutnya *ahl al-shaukah*. Sebagian lagi menyebutnya dengan *ahl al-shūra* atau *ahl al-ijma'*, kemudian pula al-Baghdadi memberi nama mereka dengan *ahl al-ijtihad*. Namun semuanya mengacu pada pengertian sekelompok anggota masyarakat yang mewakili umat atau rakyat dalam menentukan arah dan kebijaksanaan pemerintah demi tercapainya kemaslahatan hidup umat.¹⁹

Anggota *ahl al-ḥall wa al-‘aqd* ini terdiri dari orang-orang yang berasal dari berbagai kalangan dan profesi. Merekalah yang antara lain bertugas

¹⁹ Ibid., 71.

Dari paparan definisi tentang *al-shūra* tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa *al-shūra* sebagai proses memaparkan berbagai pendapat yang beraneka ragam dan disertai sisi argumentatif dalam suatu perkara atau permasalahan, diuji oleh para ahli yang cerdas dan berakal, agar dapat mencetuskan solusi yang tepat dan terbaik untuk diamankan sehingga tujuan yang diharapkan dapat terealisasi.²³

فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنْتَ لَهُمْ ۖ وَلَوْ كُنْتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانْفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ۚ فَاعْفُ عَنْهُمْ
وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ ۚ وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ ۚ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ ۚ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ

²² M. Hasan Ubaidillah, *Kelembagaan Pemerintahan Islam...*, 119.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ

Dalam Teori Politik Islam dijelaskan bahwa sekelompok orang yang dipercaya untuk memilih, membeli'at dan menasihati khalifah atau kepala negara disebut *ahl al-ḥall wa al-'aqd* yaitu “orang-orang yang melepas dan mengikat” kemudian muncullah lembaga dalam konsep *majelis al-shūra*.

Diantara tugas dan fungsi dari *majelis al-shūra* selain melakukan pemilihan, *bai'at* hingga memberikan nasihat terhadap pemimpin negara atau khalifah juga turut merumuskan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan prinsip-prinsip syari'at untuk kemaslahatan umat.²⁵

²⁵ Ibid., 120.

dengan mengikutsertakan para anggota dikalangan masyarakat dalam wadah permusyawaratan yang memberikan ide/pendapat demi penyelesaian permasalahan maupun rencana sesuai dengan ajaran-ajaran Islam.²⁶

Dengan demikian, adanya lembaga yang dikenal dengan pembagian kekuasaan *al-sultāh al-tashrīʿīyah* sebagai kekuasaan legislatif dan dibentuknya *ahl al-ḥall wa al-ʿaql* sebagai lembaga legislasi atau parlemen dengan mekanisme *checks and balances* yang disesuaikan dengan *al-amr bi al-maʿrūf wa al-nahy ʿan al-munkār*.

C. Fungsi *Ahl al-Hall wa al-'Aqd*

Sebagai lembaga untuk melaksanakan musyawarah dalam ketatanegaraan Islam, untuk mewujudkan kekuasaannya diberikannya beberapa tugas dan kewenangan dalam lembaga *ahl al-ḥall wa al-‘aqd*. Berikut adalah wewenang yang diklasifikasikan meliputi:²⁷

1. Lembaga *ahl al-ḥall wa al-‘aqd* memberi masukan kepada pemimpin;
2. Pemimpin hendaknya mengajukan konsep rancangan hukum atau undang-undang kepada majelis atau lembaga *ahl al-ḥall wa al-‘aqd* agar dapat pengesahan;
3. Lembaga *ahl al-ḥall wa al-‘aqd* mempunyai hak mengoreksi dan mengawasi;
4. Lembaga *ahl al-ḥall wa al-‘aqd* mempunyai hak untuk menerima tuntutan rakyat;

²⁶ Imam Amrusi Jailani, *Hukum Tata Negara...*, 170.

²⁷ Jeje Abdul Rojak, *Hukum Tata Negara...*, 72-73.

5. Lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd* mempunyai hak membatasi jumlah kandidat yang akan menjadi pemimpin.

Dari lima kewenangan diatas, dapat diketahui sebagai berikut:²⁸

1. Lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd* memberi masukan kepada pemimpin, memberi masukan kepada pemimpin dengan adanya landasan terbentuknya musyawarah oleh *ahl al-hall wa al-'aqd* dan pemimpin atau pejabat sesuai peraturan perundang-undangan, maka kebijakan yang berasal dari *ahl al-hall wa al-'aqd* merupakan sesuatu yang mengikat.
2. Pemimpin dapat mengajukan konsep rancangan hukum atau undang-undang kepada majelis atau lembaga *ahl al-hall wa al-'aqd*. Hal ini hanya dilatarbelakangi oleh kesepakatan atau konsensus para sahabat rasulullah saw. ketika Khalifah menetapkan suatu ketentuan hukum, karena melihat kapasitas potensial yang dimiliki oleh pemimpin tersebut. Sehingga wajar jika misalnya Abu Bakar dan Umar sangat memahami esensi dari keputusan yang dicetuskannya.
3. *Ahl al-hall wa al-'aqd* mempunyai hak untuk mengoreksi dan mengontrol pemimpin. Islam melarang adanya kekuasaan mutlak seorang pemimpin, kekuasaan mutlak hanya milik Allah swt. Oleh karena itu, mengontrol dan mengoreksi pemimpin merupakan langkah pengendalian yang efektif untuk menghindari pelaksanaan musyawarah. Karena pada hakikatnya, penguasa bukanlah memiliki kekuasaan yang diatas prinsip amanah dan masalah artinya dalam aplikasinya *ahl al-hall wa al-'aqd* harus mampu

²⁸ Ibid.

Disamping itu, kewenangan lain oleh *ahl al-ḥall wa al-‘aqd* yang meliputi:²⁹

1. *Ahl al-ḥall wa al-‘aqd* sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang memiliki kewenangan untuk memilih serta membai’at imam;
2. *Ahl al-ḥall wa al-‘aqd* memiliki kewenangan untuk mengarahkan kehidupan masyarakat kepada yang maslahah;
3. *Ahl al-ḥall wa al-‘aqd* memiliki kewenangan membuat undang-undang yang mengikat kepada seluruh umat didalam hal-hal yang tidak diatur secara tegas oleh al-Qur’an dan hadits;
4. *Ahl al-ḥall wa al-‘aqd* sebagai tempat konsultasi imam didalam menentukan kebijakaannya;

[illegible]

1. Prinsip kedudukan manusia diatas bumi;
2. Prinsip manusia sebagai umat yang satu;
3. Prinsip menegakkan kepastian hukum dan keadilan;
4. Prinsip kepemimpinan;
5. Prinsip musyawarah;
6. Prinsip persatuan dan persaudaraan;
7. Prinsip persamaan;
8. Prinsip hubungan antar negara bertetangga;
9. Prinsip tolong-menolong dan memberikan pembelaan yang lemah;
10. Prinsip perdamaian dan peperangan/hubungan Internasional;
11. Prinsip ekonomi dan perdagangan;
12. Prinsip administrasi dalam perikatan atau *muamalah*;
13. Prinsip membela negara;
14. Prinsip hak-hak asasi;
15. Prinsip *al-amr bi al-ma'rūf wa al-nahy 'an al-munkār*; dan
16. Prinsip dalam menetapkan pejabat atau pelaksana suatu urusan.

Sesungguhnya aplikasi prinsip-prinsip umum pemerintahan dalam Islam merupakan kesesuaian dengan berbagai pendekatan, sehingga

³⁰ J. Suyuthi Pulungan, *Fikih Siyasa: Ajaran...*, 5-17.

pelaksanaan prinsip yang berlaku dapat terus berkembang sesuai kemajuan zaman serta seirama dengan perkembangan situasi dan kondisi.³¹

Dalam erat kaitannya prinsip *checks and balances* tersebut, maka salah satu prinsip yang menyerupai adalah prinsip *al-amr bi al-ma'rūf wa al-nahy 'an al-munkār*. Hal ini Islam mengajarkan agar umatnya selalu saling menasihati dan melakukan pengawasan atas kekuasaan agar kebaikan selalu terpelihara dalam kehidupan masyarakat sebagaimana disebutkan dalam al-Qur'an bahwa:

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ ۚ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

“Dan hendaklah diantara kamu ada segolongan orang yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh berbuat yang ma’ruf dan mencegah yang munkar. Dan mereka itulah orang ang beruntung.” (Q.S ali-Imran: 104).

Sebagaimana jalan terbaik untuk bersatu dalam kebenaran dibawah naungan al-Qur'an dan Rasul-Nya adalah dengan menjadi umat yang menyerukan segala bentuk kebaikan dunia dan akhirat, menyerukan kewajiban mendorong manusia pada kebaikan dan mencegah kejahatan (*al-amr bi al-ma'rūf wa al-nahy 'an al-munkār*).

BAB III

Lembaga parlemen sebagai wujud dari wakil rakyat yang memiliki kewenangan untuk membuat undang-undang serta memberikan pengawasan atas kinerja pemerintah. Maka, tipe parlemen serta keterwakilan politik adalah berhubungan satu sama lain.¹ Kata “*parlemen*” sendiri diambil dari bahasa Latin, yaitu “*parliamentum*” ataupun dalam bahasa Prancis yaitu, “*parlel*”, keduanya dapat diartikan sebagai suatu tempat atau badan tempat para wakil rakyat bermusyawarah atau membahas hal penting.² Lembaga parlemen ini akan berkembang seiring dengan adanya beberapa perkembangan negara demokrasi modern yang muncul sebagai negara bangsa (*nation state*), seperti halnya pada abad ke-19 dimana masa kolonialisme berakhir.³

¹ T.A Legowo, *Keterwakilan Politik dan Tipe Parlemen dalam Perspektif Teoritis dan Sejarah dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi* (Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI, 2008), 219.

² Muchammad Ali Syafa'at, *Parlemen Bikameral, Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Prancis, Belanda, Inggris, Austria dan Indonesia* (Malang: UB Press, 2010), hal. 24.

³ Ibid., 28.

2. Masa Awal Kemerdekaan

Badan Pekerja Komite Nasional Pusat (BP-KNP) merupakan parlemen lanjutan setelah dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No. X tertanggal 17 Oktober 1945. Dalam periode ini konstitusi yang

⁹ Ibid., 118-119.

Pada masa BP-KNP ini disusun Tata Tertib BP-KNP yang menyebutkan 2 (dua) fungsi dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yaitu fungsi legislasi (Pasal 9 ayat (1) jo. Pasal 13 Peraturan Tata Tertib BP-KNP) dan fungsi pengawasan (Pasal 20 dan Pasal 22 Peraturan Tata Tertib BP-KNP). Sementara itu, pada fungsi anggaran dapat dilihat hasilnya berupa Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1946 mengenai anggaran negara penerimaan berasal dari pinjaman nasional dan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1946.¹¹

Kemudian sejak Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) diberlakukan 27 Desember 1949 berdasarkan Keppres RIS No. 48 Tahun 1950 tanggal 31 Januari 1950 (Lembaran Negara No. 50-3) jo. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1949 tentang Pengesahan Konstitusi RIS dikenal adanya dua parlemen yaitu BP-KNIP dan DPR Sementara dan Senat RIS.¹²

Untuk mendukung kinerja parlemen, maka dibentuklah Peraturan Tata Tertib Senat RIS dalam tata tertib tersebut hanya diatur 2 (dua) fungsi yaitu fungsi legislasi (Bab VII) dan fungsi pengawasan (Bab X). Sementara itu, fungsi anggaran tetap mengacu pada ketentuan

¹² Ibid., 75-76.

Pada periode Undang-Undang Dasar Sementara (UUD-S 1950) ini dibentuk DPR Sementara yang merupakan parlemen yang mewakili seluruh rakyat Indonesia. Sementara itu, setelah Pemilihan Umum 1955 berhasil dilaksanakan yang merupakan pemilu pertama di Indonesia untuk memilih 257 anggota DPR dan 514 anggota Konstituante.¹⁴

Sejak diberlakukannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka konstitusi yang dipakai adalah UUD tahun 1945 dan parlemen dalam hal ini DPR tetap ada yang merupakan lanjutan parlemen sebelumnya berdasarkan Penetapan Presiden No. 1 Tahun 1959 dinyatakan bahwa sementara DPR belum tersusun menurut UUD Tahun 1945 sebagaimana dimaksud Pasal 19 ayat (1), maka DPR yang dibentuk berdasarkan hasil Pemilihan Umum 1955 sesuai dengan UU No. 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR.¹⁵

¹⁵ Ibid., 84.

Parlemen periode ini seharusnya bekerja sejak 22 Juli 1959 sampai dengan 29 Juli 1960, namun ditengah jalan terjadilah perselisihan antara pemerintah dengan DPR mengenai Anggaran Belanja Negara tahun 1960 yang mengakibatkan DPR ini berakhir pada tanggal 24 Juni 1960. Dan akibat perselisihan ini, Presiden menghentikan kegiatan parlemen melalui Penpres Nomor 3 Tahun 1960 tentang Pembaruan Susunan DPR pada Maret 1960.¹⁷ Sebagai akibat dibubarkannya DPR melalui Penpres Nomor 3 Tahun 1960 tersebut, maka dibentuklah Dewan Perwakilan Daerah Gotong Royong (DPR-GR) melalui Penpres Nomor 4 Tahun 1960.¹⁸

¹⁸ Ibid., 131.

Selanjutnya DPR hasil Pemilihan Umum pada 5 Mei 1997 yang diikuti oleh Partai Persatuan Pembangunan, Partai Demokrasi Indonesia dan Golongan Karya. DPR RI periode ini juga sekaligus merupakan parlemen ketujuh dimasa pemerintahan Presiden Soeharto. Pada mulanya DPR ini direncanakan mempunyai masa 5 tahun sejak 1 Oktober 1997, namun karena terjadinya peristiwa reformasi 1998 yang ditandai dengan tumbangny masa pemerintahan Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998. Kemudian dilanjutkan oleh Presiden B.J. Habibie sejak 21 Mei 1998 hingga 30 September 1999. Dengan demikian pula, DPR selaku parlemen Indonesia bekerja sejak tanggal 1 Oktober 1997 hingga 31 Juli 1999, karena dilaksanakannya percepatan pemilu pada tanggal 7 Juli 1999.²³

Adanya kekosongan pengaturan pengujian (judicial review) terhadap undang-undang secara tidak langsung telah menuntungkan

²⁴ Soehino, *Hukum Tata Negara: Teknik Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Liberty, 1990), 44.

Pemilihan Umum dilaksanakan pada tanggal 7 Juli 1999 yang menghasilkan 425 orang anggota DPR periode 1999-2004 serta diikuti oleh 48 partai politik. Pada masa pemerintahan Presiden Megawati yang menggantikan Presiden Abdurrahman Wahid dan Wakil Presiden oleh Hamzah Haz yang menggantikan Megawati.²⁶ *Impeachment* oleh Presiden Abdurrahman Wahid karena skandal buloggate yang membuatnya kehilangan dukungan dari DPR, juga bahwa kabinet hasil reshufflenya mengecewakan partai-partai di DPR.²⁷

Pemilihan Umum 2004 ini, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan secara serentak pada 5 April 2004 untuk melakukan pemilihan 550 anggota DPR, 128 anggota DPD serta anggota DPRD seluruh Indonesia pada periode 2005 hingga 2009.²⁸

Pada periode ini lahirnya DPD sebagai lembaga parlemen Indonesia yang menganut sistem parlemen bikameral. Sistem parlemen tersebut

²⁵ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia...*, 205.

²⁶ Mei Susanto, *Hak Budget Parlemen...*, 149.

²⁷ Denny Indrayana, *Amendemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran* (Bandung: PT Mizan Pustaka, 2007), 244.

²⁸ Mei Susanto, *Hak Budget Parlemen...*, 152.

Selain itu, peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan pada masa Orde Baru sebelumnya banyak melanggar konstitusi. Mahkamah Konstitusi sudah mendapat permintaan pengujian terhadap kurang lebih 99 undang-undang yang bertentangan dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat secara hukum.³⁰

Idayati, “Sistem Parlemen Berdasarkan Konstitusi Indonesia”, *Pandecta*, Jilid 1 (Oktober, 2015), 417.

Sh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi* (Grafindo Persada, 2011), 120.

³⁰ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi* (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2011), 120.

Maka, lahirlah demokrasi perwakilan sebagai pengganti demokrasi langsung tersebut dalam perkembangan demokrasi modern. Secara umum, lembaga perwakilan ini disebut dengan parlemen, sebuah lembaga khusus untuk mengemukakan berbagai kepentingan maupun kehendak rakyat dan memunculkan kebijakan yang menjadi dasar bagi eksekutif dalam menjalankan pemerintahan dalam perwujudan bentuk peraturan perundang-undangan.³²

Praamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menempatkan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dibawah Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Dalam kedudukannya sebagai lembaga tertinggi negara, MPR pemegang kekuasaan negara tertinggi (*die gesamte staatsgewald liegt allein bei der Majelis*) karena lembaga inilah merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*vertretungsorgan des willens des staatsvolkes*).³³

³² Beddy Iriawan Maksud, *Sistem Politik Indonesia-Pemahaman Secara Teoritik dan Empirik* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), 168.

[illegible]

Seiring dengan diamandemenkannya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 yang menghendaki adanya *checks and balances* disetiap lembaga negara maupun supaya tidak terjadinya *executive heavy* dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif hingga menghindari *abuse of power*.

Maka susunan atau penataan kekuasaan/lembaga negara menjadi berubah yang dikarenakan bahwa MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara, tetapi menjadi lembaga tinggi negara saja dan adanya pengakatan kedudukan lembaga negara lain. Sehingga kedudukan antara Presiden, MPR,

³⁵ Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, *Bahan Tayang Materi Sosialisasi Empat Pilar MPR RI* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2018), 30.

[illegible]

Berdasarkan Pasal 20A ayat (1) menyatakan bahwa DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara yang memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.³⁷

Pada Pasal 68 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyebutkan bahwa, “Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga perwakilan rakyat yang memiliki kedudukan sebagai lembaga negara.”³⁸

Dengan demikian, DPR sebagai lembaga legislatif (pembuat undang-undang) merupakan *main state organ* atau *principal state organ* dimana sebagai lembaga negara yang utama. Dan secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions* atau *principal state functions*).³⁹

Pada praamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Bab tentang Dewan Perwakilan Rakyat terdiri atas empat pasal yakni Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21 serta Pasal 22. Setelah amandemen, maka Bab tersebut terdiri dari tujuh pasal yaitu, Pasal 19, Pasal

³⁸ Pasal 68 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

[illegible]

Di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 praamandemen sudah menyebutkan mengenai beberapa tentang DPR, yaitu pada Pasal 19 ayat (1) dan (2), Pasal 20 ayat (1) dan (2), Pasal 21 ayat (1) dan (2) dan Pasal 22 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Pasal 19 menuangkan bahwa,⁴¹

“(1) Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang. (2) Dewan Perwakilan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.”

Selanjutnya pada Pasal 20 bahwa,⁴²

“(1) Tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. (2) Jika rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.”

Kemudian pada Pasal 21 bahwa,⁴³

“(1) Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak memajukan rancangan undang-undang. (2) Jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu.”

⁴⁰ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI), 129.

⁴¹ Pasal 19 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 praamandemen.

⁴² Pasal 20 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 praamandemen.

⁴³ Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 praamandemen.

Perwakilan Rakyat bertugas:⁴⁶

1. Menyusun, membahas, menetapkan dan menyebarluaskan program legislasi nasional;
2. Menyusun, membahas dan menyebarluaskan rancangan undang-undang;

[illegible]

Pascaamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur fungsi beserta hak lembaga DPR dan hak anggota DPR dalam satu pasal, yaitu Pasal 20A dengan empat ayat yang terdiri ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4), bahwa:⁴⁷

- ⁴⁷ Pasal 20A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

“Anggota berhak: (a) mengajukan usul rancangan undang-undang; (b) mengajukan pertanyaan; (c) menyampaikan usul dan pendapat; (d) memilih dan dipilih; (e) membela diri; (f) mendapatkan imunitas; (g) mendapatkan protokoler; (h) mendapatkan keuangan dan administratif; (i) melakukan pengawasan; (j) mengusulkan dan memperjuangkan program pembangunan daerah pemilihan; dan (k) melakukan sosialisasi undang-undang.”

⁵¹ Pasal 11 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Tata Tertib.

**ANALISIS *FIQH SIYĀSAH* TERHADAP FUNGSI DEWAN PERWAKILAN
RAKYAT DALAM MEKANISME *CHECKS AND BALANCES*
PASCAAMANDEMEN UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK
INDONESIA TAHUN 1945**

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga parlemen dalam menjalankan kewenangan tentu saja memiliki ranah yang tegas dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai yang dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Batasan ini diawali dengan berubahnya sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*) menjadi pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Adanya mekanisme pengawasan serta pengimbangan (*checks and balances*) turut mendukung pelaksanaan ketiga fungsi DPR yang terdiri dari fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Mekanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan negara sangat diperlukan untuk saling mengimbangi dan saling mengawasi antara cabang kekuasaan satu dengan cabang kekuasaan lainnya sesuai dengan pemisahan kekuasaan yang turut dijalankan oleh lembaga-lembaga negara yang disusun secara terpisah termasuk pula masing-masing kekuasaannya yang terpisah juga.

Mekanisme *checks and balances* dimaksudkan supaya mampu mencegah setiap cabang kekuasaan negara melakukan tindak penyelewengan atau penyalahgunaan kekuasaan. Sehingga apabila *checks and balances* ini tidak diterapkan sebagaimana mestinya, lembaga eksekutif bisa saja menjalankan kekuasaan sewenang-nya, begitu pula dengan lembaga legislatif maupun lembaga yudikatif.

Secara substansial, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah mengalami beberapa amandemen mendasar sebanyak empat kali semenjak tahun 1999 hingga tahun 2002 sebagai amandemen keempat. Sehingga mampu mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural pada organ-organ negara yang merubah posisi peran antar kekuasaan negara.

Sebelumnya, di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 praamandemen belum menyebutkan fungsi DPR, namun di dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa, “DPR mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan”.

Selanjutnya pascaamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah mencantumkan fungsi DPR dalam Pasal 20A ayat (1) bahwa, “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.”

Sedangkan, oleh Pitkin bahwa DPR memiliki empat fungsi dasar sebagai lembaga tinggi negara yang melaksanakan fungsi perwakilan, yaitu (1) fungsi legislasi, fungsi ini berhubungan dengan upaya menerjemahkan aspirasi rakyat menjadi berbagai keputusan politik untuk dilaksanakan oleh eksekutif, (2) fungsi pengawasan, fungsi ini berkaitan dengan upaya untuk memastikan pelaksanaan keputusan politik supaya tidak menyimpang dari tujuan yang ditetapkan, (3) fungsi anggaran, fungsi ini berkaitan dengan kemampuan DPR mendistribusikan anggaran sesuai dengan skala prioritas yang ditetapkan dan (4) fungsi representasi, fungsi ini dapat dipahami sebagai fungsi substantif DPR sebagai wakil rakyat melalui pemilihan umum.²

Kemudian oleh Fahri Hamzah menyebutkan adanya dua fungsi lain DPR diantaranya fungsi diplomasi dan fungsi representasi. Fungsi diplomasi ini untuk melaksanakan tugas diplomasi DPR, artinya DPR memiliki peran dalam menompang politik luar negeri pemerintah dalam berbagai forum parlemen dunia.³

² Ratnia Solihah, *Pelaksanaan Fungsi Legislati Dewan Perwakilan Rakyat Pascapemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya* (Cosmogov Vol. 2 No. 2 Oktober 2016), 294

³ <https://solo.tribunnews.com/amp/2018/03/28/fahri-hamzah-singgung-fungsi-dpr-yang-sckarang-bertambah-menjadi-5-fungsi?page=2> diakses pada senin, 1 Juli 2019 pukul 20:54 WIB.

Sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 69 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tersebut bahwa, “fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan dijalankan dalam kerangka representasi rakyat dan juga untuk mendukung upaya Pemerintah dalam melaksanakan politik luar negeri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Sehingga DPR selain memiliki fungsi legislasi dalam membuat undang-undang, juga turut memperhatikan fungsi representasi dan fungsi diplomatik merupakan tambahan untuk menunjang pelaksanaan bagi ketiga fungsi utama (fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan). Fungsi representasi dilakukan untuk menghimpun aspirasi rakyat dan fungsi

⁵ Ratnia Solihah, *Pelaksanaan Fungsi Legislasi ...*, 295.

Mengenai fungsi legislatif sebagaimana yang dicantumkan dalam Pasal 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 praamandemen bahwa, “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR”. Dimana DPR hanyalah sekedar memberikan persetujuan atas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau dapat dikatakan bahwa kekuasaan legislatif DPR lemah.

Lemahnya posisi DPR dalam fungsi legislasi ini mengandung berbagai permasalahan, diantaranya kekuasaan Presiden menjadi kuat dalam menentukan isi suatu undang-undang, kurangnya penggunaan hak inisiatif DPR dalam pengajuan rancangan undang-undang dan menunjukkan seolah-olah DPR setiap rancangan undang-undang harus mendapatkan persetujuan DPR.⁶

[illegible]

Mahfud MD menyatakan bahwa perlunya *judicial review* dikarenakan bahwa undang-undang merupakan suatu produk politik yang bercampur dengan kepentingan politik, sehingga memungkinkan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dari itu diperlukannya MK sebagai penguji undang-undang.⁷

Selanjutnya pascaamandemen telah memberikan beberapa perubahan dalam kewenangan DPR, Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pascaamandemen menyebutkan bahwa, “Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang” dan ayat (2) bahwa, “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama”. Adanya

[illegible]

pergeseran kewenangan yang semula dimiliki Presiden, kini menjadi milik DPR.

Kehadiran Mahkamah Konstitusi tidak lepas dari proses legislasi sebagaimana dalam Pasal 24 C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pascaamandemen dalam hal ini menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Adanya lembaga penguji undang-undang inilah salah satu wujud diberlakukannya mekanisme *checks and balances*. Maka DPR sebagai *positive legislator* (pembuat undang-undang) dalam membuat undang-undang tidak bisa secara sewenang-wenang membuat undang-undang yang tidak sesuai. Sehingga Mahkamah Konstitusi dapat membatalkan suatu undang-undang tersebut, karena Mahkamah Konstitusi adalah *negative legislator* (pembatal undang-undang). Hanya saja MK memiliki kewenangan untuk menyatakan bahwa undang-undang yang diuji dari segi isinya bertentangan maupun tidak berkekuatan hukum, namun untuk rumusan pengaturannya tetap pada DPR.

Apabila membandingkan penguatan fungsi legislasi DPR pada praamandemen dan pascaamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa DPR lebih bersifat aktif dalam pembuatan undang-undang dengan dilakukannya penegasan fungsi legislasi lembaga parlemen. Pergeseran kewenangan dalam pembentukan undang-undang merupakan langkah konstitusional untuk menempatkan DPR sebagai lembaga legislatif.

Kemudian selanjutnya berkaitan dengan fungsi kedua DPR, yakni fungsi anggaran. Di dalam ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 praamandemen menyebutkan bahwa pelaksanaan fungsi anggaran dilakukan hanya oleh Presiden sebagai pemberi usulan rancangan APBN dan DPR sebagai pemberi persetujuan.

Selanjutnya, hadirnya lembaga parlemen baru yakni DPD menjadikan turut serta berwenang untuk menunjang fungsi anggaran DPR, sebagaimana dalam Pasal 23 ayat (2) bahwa, “rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah”.

Fungsi anggaran sebagaimana dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1945 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa Fungsi anggaran dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden.

Mencermati fungsi anggaran DPR praamandemen dan pascaamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa diberikannya kewenangan anggaran kepada DPD sebagai perwakilan daerah turut menunjang pelaksanaan fungsi anggaran DPR.

Beralih dari kedua fungsi diatas, fungsi ketiga DPR ialah fungsi pengawasan. Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1945

Selanjutnya berkenaan dengan fungsi pengawasan DPR, telah disebutkan dalam Pasal 7B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pascaamandemen bahwa, “pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat”. Ditambah lagi dengan adanya ketentuan dalam Pasal 7C bahwa, “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Kondisi *executive heavy* saat praamandemen menyebabkan DPR dapat dibubarkan oleh Presiden dan DPR sendiri tidak dapat memberhentikan Presiden. Sehingga dalam rangka memperkuat posisi DPR dalam pascaamandemen bahwa Presiden tidak dapat membubarkan DPR serta DPR diberi kekuasaan untuk melakukan *impeachment* kepada Presiden melalui hak-hak yang dimilikinya.

Demikian pula hubungan fungsi pengawasan DPR dengan BPK dalam hal mengawasi atas pelaksanaan keuangan negara maupun APBN sebagaimana dalam Pasal 23E bahwa hasil pemeriksaan keuangan negara ditindaklanjuti lembaga perwakilan oleh Badan Pengawas Keuangan (BPK).

Mencermati fungsi pengawasan DPR praamandemen dan pascaamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa DPR sebagai wakil rakyat dapat mengawasi Presiden sebagai pelaksana undang-undang (lembaga eksekutif) dikarenakan Presiden bertanggung-jawab kepada rakyat (karena dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum), sehingga melalui DPR, aspirasi maupun pendapat rakyat dapat terealisasi, begitupula keberadaan DPR yang juga mendapat pengawasan dari rakyat.

Schubungan dengan ini, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa DPR harus diawasi oleh rakyat sendiri, parlemen bertindak sebagai pengawas terhadap pemerintah, tetapi pengawas tersebut juga harus diawasi oleh rakyat sebagai pihak yang memberikan mandat kepada parlemen.⁸

Selanjutnya DPR dapat mengawasi keuangan negara maupun APBN dengan dibentuknya BAKN sebagai alat kelengkapan DPR, yang sebelumnya masih belum dibentuk.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), 170.

Fiqh siyāsah merupakan suatu ilmu ketatanegaraan Islam yang mempelajari mengenai pengaturan tentang segala bentuk hukum, peraturan maupun kebijakan, hubungan umat dengan negara yang sesuai dengan al-Qur'an dan sunnah, sehingga mampu mewujudkan kemaslahatan umat.

Lembaga legislatif atau parlemen (perwakilan rakyat) didalam *fiqh siyāsah* dikenal dengan sebutan *ahl al-ḥall wa al-‘aqd* atau *majelis al-shūra*. Abdul Wahab Khallaf membagi kekuasaan negara dalam tiga lembaga, yakni lembaga legislatif (*al-sulṭah al-tashrī‘īyah*), lembaga eksekutif (*al-sulṭah al-tanfīdhīyah*) dan lembaga yudikatif (*al-sulṭah al-qadā‘īyah*).⁹ *Ahl al-ḥall wa al-‘aqd* merupakan lembaga pembentuk undang-undang sebagaimana kekuasaan *al-sulṭah al-tashrī‘īyah*. Muhammad Abduh mengidentikkan *ahl al-ḥall wa al-‘aqd* dengan *ul al-amr* ketika membahas dalam al-Qur’an yang menyatakan:¹⁰

¹⁰ Suyuthi J. Pulungan, *Fikih Siyasah: Ajaran...*, 71.

DPR maupun lembaga parlemen Indonesia lainnya tidak memiliki kewenangan untuk memilih khalifah (Presiden dan Wakil Presiden), hanya MPR lah yang melantik khalifah (Presiden dan Wakil Presiden). Sedangkan khalifah dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Memang dalam praamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa hanya MPR sebagai lembaga tetinggi memiliki kewenangan untuk memilih dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden.

[illegible]

memiliki fungsi tersendiri yang berbeda dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sesuai peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas dan kewenangan lembaga DPR ini, merujuk pada prinsip *al-amr bi al-ma'rūf wa al-nahy 'an al-munkār* sebagaimana dalam mekanisme *checks and balances*. Dimana prinsip *al-amr bi al-ma'rūf wa al-nahy 'an al-munkār* ini menitikberatkan kepada mengajak kepada kebaikan dan meninggalkan kepada keburukan. Maka dari itu, benar bahwa setiap lembaga negara harus memiliki hubungan dengan lembaga lain untuk saling mengimbangi dan saling mengawasi supaya dapat mewujudkan cita-cita bangsa berjalan dengan baik, sebagaimana disebutkan dalam al-Qur'an bahwa:

وَلْتَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ ۚ وَأُولَٰئِكَ هُمُ الْمُفْلِحُونَ

“Dan hendaklah diantara kamu ada segolongan orang yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh berbuat yang makruf dan mencegah yang munkar. Dan mereka itulah orang yang beruntung”. (Q.S ali-Imran: 104).

Dengan demikian, adanya lembaga yang dikenal dengan pembagian kekuasaan *al-sultāh al-tashrī'īyah* sebagai kekuasaan legislatif dan dibentuknya *ahl al-ḥall wa al-'aqd* sebagai lembaga legislasi atau parlemen dengan mekanisme *checks and balances* yang disesuaikan dengan *al-amr bi al-ma'rūf wa al-nahy 'an al-munkār*. Selain itu adanya prinsip musyawarah juga mengemukakan bahwa setiap lembaga negara yang turut serta dalam proses pembuatan produk hukum atau pengaturan haruslah melalui

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan penelitian yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat pascaamandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terdiri dari fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi diperkuat dengan adanya penegasan kewenangan DPR sebagai pembentuk undang-undang dan MK sebagai lembaga penguji undang-undang tersebut, fungsi anggaran DPR lebih kuat dibanding DPD. Adapun fungsi pengawasan dipertegas dengan adanya hak angket, hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat.
2. Fungsi DPR dalam mekanisme *checks and balances* merujuk pada prinsip *al-amr bi al-ma'rūf wa al-nahy 'an al-munkār*, dimana adanya saling mengajak kepada kebaikan dan menjauhi kepada keburukan untuk kemaslahatan umat. Serupa dengan lembaga parlemen dalam *al-sulṭah al-tashrī'īyah* (kekuasaan legislasi), fungsi DPR serupa dengan beberapa fungsi lembaga *ahl al-ḥall wa al-'aqd* sebagai lembaga pembuat undang-undang serta mengawasi kebijakan penguasa dan melakukan musyawarah.

Berdasarkan hasil penelitian ini bahwa apa yang diharapkan negara dalam memberikan kewenangan suatu lembaga negara sesuai dengan mekanisme *checks and balances*, terutama pada fungsi DPR dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Namun yang patut diperhatikan ialah pelaksanaan dari fungsi DPR sendiri yang masih belum optimal dikarenakan banyaknya faktor, seperti kualitas sumber daya manusia serta kedudukan lembaga negara yang turut terlibat dalam pelaksanaan fungsi DPR, ataupun fasilitas yang digunakan dalam pelaksanaan fungsi tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Bhuna Ilmu Populer, 2007.
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Gramedia, 2007.
- Bahagijo, Sugeng, et al. *Peran Parlemeter dalam Sistem Penganggaran di Berbagai Negara, Sebuah Tinjauan Komparasi dalam Buku Anggaran Pro-Kaum Miskin, Sebuah Upaya Mensejahterakan Masyarakat*. Jakarta: Pustaka LP3ES, 2009.
- Bako, Rony Sautma Hotma. *Hak Budget Parlemen Indonesia*. Jakarta: Yasif Watampone, 2005.
- Budiarjo, Miriam. *Demokrasi di Indonesia Demokrasi Parlemeter dan Demokrasi Pancasila: Kumpulan Karangan Prof. Miriam Budiarjo*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- Fachrudin, Irfan. *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung: Alumni, 2004.
- Firdaus, Akmal. "Kewenangan Ahlu Halli wal Aqdi dalam Perspektif al-Mawardi dan Ibnu Taimiyah (Kajian terhadap Kewenangan DPR-RI dalam UU No. 17 tahun 2014 Tentang MD3)". Skripsi--UIN Ar-Raniry, Banda Aceh, 2017.
- Hadi, Syofyan. "Prinsip *Checks and Balances* dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia (Studi terhadap Usulan Perubahan kelima UUD NRI tahun 1945)". Jurnal--Universitas Tujuh Belas Agustus Surabaya, Surabaya, 2013.
- Hamidi, Jazim. *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Huda, Ni'matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia (Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945)*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: PT Mizan Pustaka, 2007.

Iqbal, Muhammad. *Fiqih Siyasa Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Radar Jaya Pratama, 2001.

Khalid, Farid Abdul. *Fikih Politik Islam*. Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2005.

Lombo, Meigel Rio M. “Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat dalam Penyelenggaraan Pemerintah setelah Amandemen UUD 1945”. Skripsi--Universitas Sam Ratulangi Manado, Manado, 2016.

MD, Moh. Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jendral MPR RI, 2018.

Maksudi, Beddy Iriawan. *Sistem Politik Indonesia-Pemahaman Secara Teoritik dan Empirik*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012.

Manan, Bagir. *DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru*. Jogjakarta: UII Press, 2004.

-----, *Lembaga Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2006.

- , *Teori dan Politik Konstitusi*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Pringgodigdo, A.K. *Sejarah Pergerakan Rakyat Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat, 1970.
- Pulungan, J. Suyuthi. *Fiqh Siyasah: Ajaran Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 1994.
- Rojak, Jeje Abdul. *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Press, 2014.
- Samuddin, Rapung. *Fiqh Demokrasi: Menguak Kekeliruan Pandangan Haramnya Umat Terlibat Pemilu dan Politik*. Jakarta: GOZIAN Press, 2013.
- Soemantri, Sri. *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia: 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1998.
- Solihah, Ratnia. "Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pascapemilu 2014: Permasalahan dan Upaya Mengatasinya". *Cosmogov*, Vol. 2, No. 2. Oktober, 2016.
- Sulaiman, King Faisal. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2017.
- Suny, Ismail. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Aksara Baru. 1978.
- Susanto, Mei. *Hak Budget Parlemen di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika Offset, 2013.
- Syafa'at, Muchammad Ali. *Parlemen Bikameral, Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Prancis, Belanda, Inggris, Austria dan Indonesia*. Malang: UB Press, 2010.
- Syah, Taufiqurrohman. "Amandemen UUD NRI tahun 1945 Menghasilkan Sistem *Checks and Balances* Lembaga Negara", *Jurnal--UI Jakarta*, 2009.
- Tim Penyusun Fakultas Syariah dan Hukum. *Petunjuk Teknis Penulisan Skripsi*. Surabaya: UIN Sunan Ampel Surabaya, 2018.

